

La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional : instrument d'une diplomatie ultramarine ?

Didier BLANC,
Professeur de droit public
Université de La Réunion

Résumé-2 : Adoptée à l'unanimité, la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional marque une étape importante sur la voie du dépassement de la coopération décentralisée. La lourdeur de son intitulé nous renseigne sur son véritable objet, plus que l'action extérieure des collectivités territoriales de droit commun compte l'insertion régionale de celles d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane Martinique, Mayotte et Réunion). Longtemps soumises à un régime juridique ne tenant pas compte de leur situation géographique en vertu du principe d'identité législative, ces collectivités incarnent progressivement l'avant-garde de l'action extérieure des territoires : l'adaptation législative prend le pas sur l'identité au nom d'une démarche soucieuse de leurs singularités. Ainsi la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 dote cet outre-mer d'une gamme d'instruments gouvernée par une préoccupation centrale : créer les conditions favorables à l'émergence d'une diplomatie de l'outre-mer pour l'outre-mer et par l'outre-mer. Pour autant, l'intention finale du législateur est univoque, la perspective d'une diplomatie ultramarine n'entre pas en tension avec le cadre unitaire de l'Etat, elle constitue au contraire l'un des visages d'une diplomatie démultipliée au service de la République.

Mis en forme : Justifié

Mis en forme : Police :

La décentralisation à l'œuvre depuis le début des années 1980 ne comporte pas seulement une dimension interne dans le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales qu'elle opère, elle emporte aussi des conséquences en matière de relations extérieures.

Selon les termes de l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, les régions ont la possibilité, après accord du gouvernement, « d'organiser (...) des contacts réguliers avec des collectivités étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Cette coopération transfrontalière contemporaine de l'acte I de la décentralisation répond également aux stipulations de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signé à Madrid le 21 mai 1980 (V. N. Kada, Coopération décentralisée : un droit sous influences, *La Semaine Juridique, ACT*, 22 juil. 2013, 2218. 22-). Outre sa limitation textuelle aux régions – en réalité l'ensemble des collectivités territoriales s'est saisi de la loi –, le dispositif initial n'est guère adapté à l'outre-mer dans la mesure où la coopération transfrontalière telle qu'elle est envisagée est limitée aux frontières terrestres. Si bien que la coopération internationale locale, aussi extravagant que cela puisse paraître, n'est pas pensée pour l'outre-mer.

Le seul élément propre à l'outre-mer tient dans l'article 9 de la loi n°82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et

de La Réunion qui leur confie un rôle consultatif pour l'action internationale de l'Etat au sens de l'art. L 4433-15 CGCT. Le caractère obligatoire de cette consultation au titre de l'article 13 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences de ces mêmes régions pour « tous projets d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée » ne change pas véritablement la donne. Ces régions sont alors réduites à l'état de spectatrices des relations de l'Etat avec leur voisinage en dépit des réflexions qui peuvent être conduites quant aux possibilités de renforcer leur rôle à l'exemple du rapport remis en 1986 par le député Victor Sablé au Premier ministre, J. Chirac, et intitulé : *La politique de coopération régionale entre les DOM-TOM et les Etats ACP*.

Dans le marais juridique s'étalant entre l'acte I législatif de la décentralisation et l'acte II aux racines constitutionnelles, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) consacre son titre IV à « la coopération décentralisée ». L'expression désigne la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'entretenir des relations avec des collectivités décentralisées étrangères. Toujours présente dans le CGCT aux art. R 1115-13 et D 1822-1 (Polynésie française), l'expression cède devant celle plus large d'action extérieure des collectivités territoriales sous l'emprise de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Son article 14 retient que le chapitre V du titre unique du livre Ier est ainsi intitulé : « Action extérieure des collectivités territoriales ». La formule – déjà contenue dans la circulaire du Premier ministre n°1789 du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales (JORF, 24 déc. 1983, p. 29) - traduit une inflexion dans la mesure où elle implique non seulement que la coopération n'est pas limitée au cadre transfrontalier, mais surtout parce qu'elle permet aux collectivités d'entretenir des relations dans un cadre non exclusivement décentralisé, avec des Etats tiers, des organisations internationales, des organismes publics ou personnes morales de droit étranger ou en vue de la constitution de groupements de coopération régionale.

L'acte III de la décentralisation consolide cette projection de la décentralisation par la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (JORF, 6 déc. 2016, texte 1). Issue de la proposition de loi n° 3023, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015, elle a été adoptée à l'unanimité aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat au terme de la mise en œuvre de la procédure accélérée. Le législateur conforte deux mouvements : celui d'une action territoriale tournée vers la coopération extérieure ; celui d'une prise en compte des spécificités ultramarines. Domine, en la matière la situation géographique des collectivités d'outre-mer, qui fait d'un éloignement teinté d'insularité, les placent à proximité immédiate de pays tiers. De sorte que, postes avancés de la France, elles sont plus que toute autre collectivité mieux à même de donner corps, suivant les termes du Livre blanc du 23 novembre 2016, *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, du Ministère des Affaires étrangères et de la Commission nationale de la coopération décentralisée, à une « diplomatie démultipliée ». Cette seule et simple évocation suffit pour signifier que l'Etat n'en est plus l'unique et exclusif acteur.

Alors que sont ouvertes depuis le 4 octobre 2017 les Assises des Outre-mer, rarement législature autant que la précédente (la XIVème) aura illustré l'adaptation dont peuvent bénéficier les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire la

Guadeloupe, La Réunion, la Guyane et la Martinique¹, mais aussi Mayotte depuis le 31 mars 2011 conformément à l'art. 63 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte (JORF, 6 août 2009, p. 13095). Cette inflexion législative est couronnée par une des dernières lois de la XIV^{ème} législature : la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (JORF, 1^{er} mars 2017, texte n°1). Son article 99 consacre l'existence d'une délégation parlementaire aux outre-mer à l'Assemblée nationale et au Sénat, traduction organique des préoccupations ultramarines.

Aussi, la loi du 5 décembre 2016 doit-elle être replacée dans cette architecture législative formée en particulier des lois n° 2015-1268 du 14 oct. 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (JORF, 15 oct. 2015, p. 19069), n° 2013-1029 du 15 nov. 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (JORF, 16 nov. 2013, p. 18626) et n° 2012-1270 du 20 nov. 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (JORF, 21 nov. 2012, p. 18329). Point de convergence entre le dépassement de la coopération décentralisée (I) et l'adaptation législative au bénéfice des collectivités territoriales d'outre-mer (v. D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), 1946-2016 - Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République- Aix-Marseille, PUAM, 2017) cette loi participe, à cadre constitutionnel constant, à l'émergence d'une action extérieure de ces collectivités pensée par elles et pour elles. En d'autres termes, elle prépare la voie à diplomatie ultramarine (II).

Mis en forme : Police :Italique

Mis en forme : Police :Italique

I - Les collectivités territoriales d'outre-mer par-delà la coopération décentralisée

De 1982 à 2000, les collectivités d'outre-mer sont soumises au même régime que les collectivités locales de droit commun en vertu du principe d'identité législative. Bien que l'art. 131-I de loi ATR de 1992 leur offre la possibilité et à « leurs groupements » de « conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France » (devenu art. L 1115-1 CGCT), il s'agit d'une identité en trompe-l'œil ainsi que le souligne le Professeur O. Gohin : « le dispositif de la coopération décentralisée n'est absolument pas adapté aux départements d'outre-mer » (L'action internationale de l'Etat outre-mer, *AJDA*, 2001. 438). Il faut attendre que la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) consacre son titre V à « l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional » pour que celles-ci bénéficient d'un régime aménagé dans le cadre de coopération décentralisée (A), dont le dépassement est amorcé au tournant des années 2010 (B).

A) L'adaptation législative de la coopération décentralisée des collectivités territoriales d'outre-mer

La LOOM assure l'adaptation législative des collectivités ultramarines dans la mesure où prenant en considération leurs spécificités, la palette de l'action internationale à destination d'Etats, de territoires étrangers ou d'organisations régionales est considérablement enrichie suivant un schéma inspiré de ce qui existait déjà en Polynésie française. Elle va de la

¹ Le passage à une collectivité unique en Guyane et en Martinique n'en rien affecté leur appartenance au régime de l'article 73 C. Pour la première, il est principalement fixé par les art. L. 7111-1 CGCT à 71-123-1 CGCT et pour la seconde par les art. L. 7211-1 CGCT à 72-112-1 au sens de la loi n° 2011-884 du 27 juil. 2011, JORF, 28 juil. 2011, p. 12821.

reconnaissance d'un pouvoir d'initiative à un pouvoir de négociation et de signature en passant par un pouvoir de représentation ; l'ensemble dans le respect de la Constitution suivant l'appréciation portée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 déc. 2000 (JORF, 14 déc. 2000, p. 19830).

Tout d'abord, l'assemblée départementale ou régionale « peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les Etats de la Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane et les Etats de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies » (art. L. 3441-2 CGCT). Ensuite, cette initiative de l'initiative se double d'une capacité de représentation variable dans son étendue. Les chefs de l'exécutif départemental ou régional peuvent être chargés « par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux » (art. L. 3441-3 CGCT *in fine* et art. L. 4433-4-2 CGCT *in fine*). En revanche, seules les régions peuvent, après accord de l'Etat, « être membres associés des organismes régionaux (...) ou observateurs auprès de ceux-ci », et en relation avec cette représentation, les « conseils régionaux (...) peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes » (art. L. 4333-4-5 CGCT : Guadeloupe, Réunion, Mayotte ; art. L. 7153-6 CGCT : Guyane ; art. L. 7253-6 CGCT : Martinique). Sur ce fondement, le député de La Réunion, J.-J. Vlody fait observer dans son rapport remis le 13 octobre 2016 à Mme la Ministre des Outre-Mer que « la Guadeloupe et la Martinique ont exprimé la demande d'adhérer à l'ensemble des organisations régionales de la Caraïbe à laquelle l'Etat a répondu favorablement (excepté pour le CARIFORUM). Pour ce qui concerne la CARICOM et l'AEC, le processus d'adhésion est en cours. La Guyane, quant à elle, souhaite principalement adhérer au CARICOM » (*Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional. L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*, p. 92). Dans l'océan Indien, la France est membre de la Commission de l'océan Indien (COI), non La Réunion ès-qualités.

Enfin, les présidents des deux assemblées peuvent recevoir une habilitation expresse des autorités de l'Etat dans ses domaines de compétence « pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies » (art. L. 3441-3 CGCT et art. L. 4433-4-2 CGCT). Comme l'indique le considérant 18 de la décision n° 2000-435 DC précitée : « lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République française ». Dans le champ des compétences territoriales, les assemblées « peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux ». Dans l'hypothèse où « cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation ». Une fois les négociations achevées, « le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil départemental pour acceptation » tandis que les autorités de l'Etat pourront, le cas échéant, donner « sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil départemental aux fins de signature de l'accord » (art. L. 3441-4 et art. L. 4433-4-3 ; art. 7153-4 CGCT : Guyane ; 7253-4 CGCT : Martinique). Lorsque les compétences de l'Etat et territoriales sont mêlées dans les accords internationaux les autorités

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

de l'Etat disposent d'une compétence de principe, n'excluant pas la participation, à leur demande, de l'exécutif local à la négociation de ces accords au sein de la délégation française (art. L. 3441-5 et art. L. 4433-4-4 ; art. L. 7153-5 CGCT : Guyane ; art. L. 7253-5 CGCT : Martinique). Elle est en revanche exclue à la signature, au motif selon le Conseil constitutionnel : « qu'en prévoyant que les présidents des conseils généraux des départements et des conseils régionaux d'outre-mer participeraient à leur demande à la signature d'accords signés directement par les autorités de la République, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles ; qu'en effet, la signature des accords visés aux articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 est une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ne sauraient prendre part à leur seule initiative » (considérant 27, décision n° 2000-435 DC précitée). Il reste que les présidents des assemblées concernées peuvent recevoir habilitation pour négocier et signer dans les mêmes conditions les accords intéressant la compétence de l'Etat.

Par ailleurs, la LOOM crée un instrument financier spécifique pour chacun des territoires concernés (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) : le fonds de coopération régionale (décret n° 2015-1441 du 6 nov. 2015, JORF, 7 nov. 2015, p. 20840), étendu à Mayotte (art. L. 3551-21 CGCT). Parallèlement est instituée une instance de concertation régionale limitée au départ à la zone Antilles-Guyane qui va donner naissance aux Conférences de coopération régionale lancées en 2003 pour la zone Caraïbe-Guyane et en 2004 pour l'océan Indien (art. L. 4433-4-7 CGCT).

Ainsi, en permettant un contact direct entre les collectivités décentralisées et les pays tiers, la loi prend en compte le contexte régional de l'outre-mer, dans le voisinage duquel se trouvent des États de petite taille et/ou centralisés dans lesquels ils n'existent pas de collectivités territoriales et donc d'interlocuteurs autres que les autorités nationales. Cette adaptation législative, encore imparfaite au regard du chemin restant à parcourir, fait des collectivités territoriales d'outre-mer l'avant-garde de la coopération régionale en leur permettant de dépasser le cadre de la coopération décentralisée à la suite de réflexions entourant leur action extérieure.

B) Le dépassement de la coopération décentralisée

A la charnière des années 2010, il est permis d'observer un regain s'agissant de l'insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, à la fois en raison d'une sensibilité nouvelle quant à leur situation et de réflexions portant sur la place générale accordée à l'action extérieure locale dont les prémices peuvent être isolées dans l'étude de 2006 du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*.

Le Sénat, assurant la représentation des collectivités territoriales conformément à l'article 24 de la Constitution relève « l'impérieuse nécessité d'une meilleure insertion régionale » dans la mesure où « les liens qui existent entre les départements français d'outre-mer et les pays ou territoires voisins restent assez limités » (RI n° 519 fait au nom de la Mission commune d'information outre-mer par M. Doligé, déposé le 7 juil. 2009, p. 248). De son côté, le gouvernement organise tout au long de l'année 2009 des Etats généraux de l'Outre-Mer, qui ne sont pas sans évoquer les actuelles Assises de l'outre-mer, dont l'un des ateliers parmi les huit retenus porte sur les relations de voisinage des collectivités d'outre-mer. Ces Etats généraux débouchent sur le conseil Interministériel de l'outre-mer (CIOM), dont la première réunion, le 6 novembre 2009, donne l'occasion au Président de la République, N. Sarkozy, de déclarer : « C'est pourquoi et je mesure mes mots, je souhaite

donner la possibilité aux collectivités régionales de participer aux négociations internationales qui les concernent, et même de représenter la France, sous mandat, dans les organismes de coopération régionale de leur zone géographique ». Nulle surprise dans ces conditions de relever parmi les 137 mesures adoptées qu'une partie significative d'entre elles vise à améliorer la coopération régionale en Outre-mer. Toutefois, les réalisations s'incarnent modestement dans la loi du 27 juillet 2011 qui permet la désignation d'agents publics chargés de représenter au sein des missions diplomatiques de la France les régions d'outre-mer de la Guadeloupe et de La Réunion (art. L. 4433-4-5-1 CGCT), ainsi que la Guyane (art. L. 7153-10 CGCT) et la Martinique (art. L. 7253-10 CGCT) ; possibilité dont certaines d'entre elles se sont saisies. On trouve dans le *rapport Vlody* les informations suivantes : « La Région Guadeloupe a affecté un agent dans les missions diplomatiques et consulaires au Panama, à Sainte-Lucie, au Québec et à Miami, ainsi qu'un volontaire international en République dominicaine. A ce jour, ne demeurent en poste que les agents affectés à Panama et au Québec. La Région Martinique compte un agent au sein de l'Ambassade de France à Sainte-Lucie, au Brésil (Belém, État du Para) et en Haïti (qui est toutefois basé en Martinique). La Région Guyane a ouvert le 5 septembre 2013 une antenne à caractère non diplomatique – "Maison de la Guyane" – à Paramaribo dans le cadre d'un projet de relocalisation de l'Ambassade de France au Suriname » (p. 93, note 59). Plus près de nous, La Réunion a ouvert une antenne à Madagascar et à Maurice dans le cadre du programme européen de coopération régionale Interreg.

Ces faibles avancées législatives nourrissent la préoccupation d'un renforcement de l'action extérieure de l'outre-mer à l'orée de la nouvelle législature comme en témoigne l'avis rendu en mai 2012 par le Conseil économique, social et environnemental : « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer ».

Les débuts de la XIV^{ème} législature sont marqués par deux rapports préparant le terrain à la loi du 5 décembre 2016. Le premier, intitulé *L'action extérieure des collectivités territoriales. Nouvelles approches, nouvelles ambitions* est remis par M. André Laignel le 23 janvier 2013 au ministre des Affaires étrangères. Il constitue une étape majeure vers le dépassement de la coopération décentralisée à partir du constat suivant : « C'est donc aujourd'hui l'ensemble de la puissance publique – Etat et collectivités territoriales – qui incarne, chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle de l'Etat, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers » (p. 7). Parler de changement de paradigme serait excessif et sacrifierait aux tics langagiers du temps, mais il s'agit à l'évidence d'une inflexion sensible, entrant en résonnance avec l'émergence d'une « diplomatie démultipliée ». Perdure toutefois au détour, l'idée d'un outre-mer « tête de pont » ou « porte-avion » de la France, perçu moins pour lui-même que pour comme relais de la diplomatie française. Il est vrai que le *rapport Laignel* est davantage tourné vers les collectivités de droit commun. Il annonce l'assouplissement de l'interdiction pesant sur elles – y compris celles relevant de l'article 73 C – ainsi que sur leurs groupements, de conclure une convention avec un Etat étranger que réalise la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). L'article 9 de la loi étend ainsi le champ des dérogations visées par l'art. L. 1115-5 CGCT : « Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région ». Outre l'affirmation d'une prohibition sous réserve de la

loi, *lex specialis derogat*, la création des groupements n'est plus limitée aux GECT ; les GEC relevant du droit européen (Convention de Madrid de 1980) et les GLCT de l'accord conclu en 1996 à Karlsruhe (France, Allemagne, Luxembourg et Suisse) sont concernés.

Par la relation directe qu'il établit entre collectivités infra-étatiques et pays tiers, le législateur affirme sans équivoque le dépassement de la coopération centralisée. Simultanément son champ est étendu par l'art. 14 de la loi, puisque les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à « conclure des conventions avec des autorités locales étrangères » en vue de « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire », et ce « dans le respect des engagements internationaux de la France (art. L. 1115-1 CGCT). Est ainsi étendu le dispositif de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (dite loi Thiollière). Par ailleurs, les communes et leurs groupements peuvent poursuivre ces objectifs « dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages » (art. L. 1115-2 CGCT). Cette disposition est inspirée de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (dite loi Oudin-Santini), insérant l'art. L. 1115-1-1 CGCT, et étendu aux domaines « du service public de distribution d'électricité et de gaz » par l'article 49 de loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (JORF, 8 décembre 2006, p. 18351).

Le second rapport, présenté par M. Serge Letchimy, alors député de la Martinique et président de son Conseil régional, est en revanche centré sur les problématiques ultramarines. Remis au Premier ministre J.-M. Ayrault le 24 mai 2013 et intitulé, *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, statut duquel relèvent en droit de l'Union européenne – sans exclusive – les collectivités de l'article 73 C., il souligne pareillement la nécessité d'une détermination autonome des modalités de leur coopération avec les pays voisins. La proximité et la porosité entre droit interne et réflexions européennes est telle que l'auteur du rapport est à l'origine de la loi du 5 décembre 2016, au point d'être parfois présentée comme *la loi Letchimy*, créant les conditions favorables à l'émergence d'une diplomatie ultramarine.

II. Vers une diplomatie ultramarine

L'idée présidant à l'adoption de la loi du 5 décembre 2016 tient dans la volonté de faire davantage des collectivités territoriales d'outre-mer les actrices de leur insertion régionale et satisfait ainsi une revendication ancienne. Cette pente vers une diplomatie de l'outre-mer pour l'outre-mer et par l'outre-mer (A) passe par une adaptation matérielle quant à son assiette et à ses moyens (B).

A) Une diplomatie de l'outre-mer pour l'outre-mer et par l'outre-mer

L'intitulé de la loi du 5 décembre 2016 est trompeur en ce que les dispositions valant pour l'ensemble des collectivités territoriales au titre de leur action extérieure sont ramassées dans un article unique tandis que le reste du texte concerne les collectivités territoriales d'outre-mer. Il reste qu'en vertu du principe d'identité législative précisément fondé sur l'article 73 C., elles sont soumises au droit commun. Dans le prolongement de la loi MAPTAM ouvrant la possibilité d'échapper à l'interdiction pour une collectivité territoriale ou leur groupement de conclure une convention avec un Etat étranger en vertu du principe *lex*

specialis derogat, le corset de l'article L. 1115-5 est détendu dans trois directions. Les deux premières étaient suggérées dans le *rapport Laignel*, il s'agit de « conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat » lorsqu'elles mettent en œuvre « un accord international antérieur approuvé par l'Etat » ou lorsqu'elles ont « pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ». Le législateur entend ainsi donner un cadre juridique à des pratiques courantes. Enfin, sont également concernées les accords internationaux mettant en place « un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination ». Cette ouverture en direction de groupements ne relevant ni du droit de l'Union ni du droit conventionnel européen est destinée à permettre la constitution de groupements de coopération territoriaux avec des pays tiers n'étant jusque-là pas éligibles. Naturellement, l'adhésion à ces groupements est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'Etat.

Sans nier la portée de ces aménagements, l'essentiel de la loi n'est pas là, mais dans la faculté reconnue aux collectivités territoriales d'outre-mer d'établir un programme-cadre de coopération régionale, sous réserve de l'accord de l'Etat, dans le champ de leurs compétences propres. Cette faculté est ouverte à la Guyane, à la Martinique et aux départements et régions de la Guadeloupe et de La Réunion (Art. L. 3441-1 CGCT). Il s'agit d'une procédure à usage interne dans la mesure où elle institutionnalise un dialogue entre les autorités de l'État et les élus ultramarins en matière de coopération régionale suivant un schéma commun à l'ensemble des collectivités territoriales concernées dans leur domaine de compétences, suivant trois temps.

Tout d'abord, le chef de l'exécutif local, « pour la durée de l'exercice de ses fonctions », élabore « un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux ». Ensuite, il le soumet à l'assemblée délibérante locale (conseil départemental : art. L. 3441-4-1 CGCT ; conseil régional : art. L. 4433-4-3-2 CGCT ; assemblée de Guyane : art. L. 7153-4-1 CGCT ; assemblée de Martinique : art. L. 7253-4-1 CGCT) « qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République » de l'autoriser à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre. « Lorsque cette autorisation est expressément accordée », le chef de l'exécutif local peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre, il en informe les autorités de l'Etat qui, à leur demande, sont représentées à la négociation (DOM : art. L. 3441-4-1 CGCT ; ROM : art. L. 4433-4-3-2 CGCT ; Guyane : art. L. 7153-4-1 CGCT ; Martinique : art. L. 7253-4-1 CGCT). Il va de soi que toute modification du programme-cadre est de nouveau soumise à délibération tandis qu'elles sont approuvées par les autorités de l'Etat « dans les mêmes conditions que la procédure initiale ».

Enfin, à « l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération » de l'assemblée locale « pour acceptation ». De leur côté, les autorités de l'Etat « peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil départemental aux fins de signature de l'accord » (DOM : L. 3441-4-1 CGCT ; ROM : art. L. 4433-4-3-2 CGCT ; Guyane : art. L. 7153-4-1 CGCT ; Martinique : art. L. 7253-4-1 CGCT). Si le double mouvement opéré entre les assemblées locales et les autorités de l'Etat alourdit le processus de négociation et de signature d'accords

Mis en forme : Français (France)

internationaux, il permet à la fois d'associer les premières et de préserver la personnalité internationale du second dans le cadre de la Constitution ; c'est le prix à payer pour la détermination par les collectivités d'outre-mer d'« une véritable stratégie de coopération régionale globale » comme l'estime le député rapporteur de la commission des Lois (RI n°3581, fait au nom sur la proposition de loi n° 3023 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, par S. Letchimy, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2016, p. 26). De plus, sa définition permet aux présidents des assemblées délibérantes de trouver une incarnation internationale assurant une meilleure visibilité à l'égard de leurs partenaires étrangers puisqu'ils interviennent en amont, s'agissant de la négociation, et le cas échéant en aval, au stade final de la signature.

Ainsi, « cœur de la proposition de loi » et « innovation importante » à l'Assemblée nationale, ce programme-cadre dont les aspects sont jugés « les plus novateurs de la proposition de loi » au Sénat (rapport n° 51 fait par la commission des Lois sur la proposition de loi par M. Darnaud, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2016, p. 12) doit cette appréciation à la signification qu'il renferme : il permet aux collectivités territoriales d'outre-mer de tisser le cadre de leurs relations avec leur voisinage et non plus de s'efforcer d'entrer dans celui tracé par les autorités centrales. Cette autonomie fonctionnelle est assortie d'une adaptation matérielle.

B) L'adaptation matérielle de l'action extérieure des collectivités territoriales d'outre-mer

L'adaptation matérielle à laquelle procède la loi concerne d'une part, l'espace de la diplomatie ultramarine et d'autre part, ses moyens humains, à même de la réaliser par l'identification territoriale qu'elle assure.

En premier lieu, la loi du 5 décembre 2016 donne une définition élargie du cadre géographique dans lequel peut se déployer l'action extérieure des collectivités territoriales d'outre-mer. Jusqu'alors par exemple pour La Réunion et Mayotte la référence dans la loi aux Etats et territoires situés « dans la zone de l'océan Indien » (art. L. 3441-3 CGCT et L. 4433-4-3 CGCT) autorisait des conventions avec les Etats du proche voisinage (Maurice, Seychelles, Comores, Madagascar), mais excluait les Etats d'Afrique australe (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, etc.), d'Asie (Chine, Inde) ou de l'Océanie (Australie). Cette restriction géographique est levée par le chapitre II de la loi intitulé « Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer ». Pour prolonger l'exemple de La Réunion et Mayotte, sont désormais mentionnés « les Etats ou territoires des continents voisins de l'océan Indien ». Une même définition extensive vaut pour le voisinage de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane avec la notion d'« Etats ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe ». Ce faisant, le législateur marche dans les pas de son homologue européen dans la mesure où les groupements européens de coopération territoriale (GECT) apparus en 2006 et intégrés dans notre droit par la loi d'adaptation n° 2008-352 du 16 avril 2008 insérant l'art. L. 1115-4-2 CGCT (JORF, 17 avr. 2008, p. 6379) ont vu leur domaine adapté aux réalités ultramarines. La révision du règlement fondateur permet désormais la constitution d'un GECT « constitué de membres situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres et d'un ou plusieurs pays tiers voisins d'au moins l'un de ces Etats membres, y compris ses régions ultrapériphériques, dans lesquels ces Etats membres et pays tiers mènent conjointement des actions de coopération territoriale ou mettent en œuvre des programmes soutenus par l'Union » (art. 3 bis § 2 du règlement (UE) n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013, JOUE L 347, 20 déc. 2013, p. 308). Cette

Mis en forme : Français (France)

notion de voisinage largement entendue désigne conformément aux dispositions réglementaires deux territoires « séparés par les eaux internationales » ou par des « frontières maritimes », et englobe de fait les collectivités territoriales d'outre-mer.

Au regard des nouvelles attributions dévolues en la matière aux collectivités ultramarines concernées, la loi s'attache en second lieu à renforcer les ressources humaines mises à leur service. Si depuis 2011, les régions de Guadeloupe et de La Réunion (art. L. 4433-4-5-1 CGCT) ainsi la Guyane (art. 7153-10 CGCT), la Martinique (art. L. 7253-10 CGCT), peuvent « dans les conditions déterminées par une convention avec l'Etat, désigner des agents publics (...) chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France », ceux-ci ne bénéficiaient jusque-là d'aucun statut particulier. Aussi, en vue d'une égalité réelle, le législateur a-t-il prévu que ces régions et collectivités offrent à leurs agents publics « un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions » (art. L. 4433-4-5-1 CGCT : Guadeloupe et Réunion ; art. L. 7153-10 CGCT : Guyane ; art. L. 7253-10 CGCT : Martinique). Ce régime s'applique également au Département de Mayotte, qui peut, « dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics chargés de le représenter au sein des missions diplomatiques de la France » et même « instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions européennes » (art. L. 4433-4-5-3 CGCT).

Mis en forme : Français (France)

Au-delà de ces -facilités matérielles, les « représentants diplomatiques ultramarins » (RI précité n°3581, p. 66), par cette qualité même « peuvent être présentés aux autorités de l'Etat accréditaire aux fins d'obtention des privilèges et immunités » identiques à ceux reconnus au personnel diplomatique français. Suivant les dispositions de la loi, des précisions doivent être apportées par le pouvoir réglementaire ; il s'en est acquitté par le décret n° 2017-1060 du 10 mai 2017 relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France (JORF n°110, 11 mai 2017, texte n° 247).

Sans préjuger des relations financières qu'entretient l'Etat avec ses collectivités territoriales, il est certain que de trop grandes restrictions budgétaires sont susceptibles d'obérer les nouvelles possibilités offertes par la loi du 5 décembre 2016. Cela n'entame en rien l'analyse selon laquelle les prérogatives accordées aux autorités décentralisées relevant de l'article 73 C dans la définition de leur action extérieure, dans la délimitation de leur environnement régional et dans leur capacité d'une propre représentation ouvrent la voie à une diplomatie ultramarine.

En somme, et sans l'ombre d'un doute, la loi du 5 décembre 2016 constitue une pleine adaptation législative de l'action extérieure des collectivités territoriales d'outre-mer. Au moment même où les assemblées y consacraient leurs travaux, le *rapport Vlody* avançait un ensemble de propositions ponctuant chaque réflexion dont la plus significative sur le plan juridique visait à accorder « une personnalité internationale aux régions ultrapériphériques » (p. 37). Par son intensité, cette propositions préfigure davantage une possible révision de la Constitution, dont les Assises des Outre-Mer constituent un terreau favorable, que la substance d'une loi incarnant sans doute le point le plus avancé possible en l'état du cadre normatif suprême. De sorte que si la plume du constituant reste à animer, à n'en pas douter, l'encre est prête.
